O declínio recente da pobreza e os programas de transferência de renda

Sônia Rocha

O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaios em Homenagem a Simon Schwartzman / Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman, organizadores. — Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Pp 117-134
ISBN 978-85-225-0736-8

6

O declínio recente da pobreza e os programas de transferência de renda

SÔNIA ROCHA

Vivemos hoje no país uma conjunção favorável de fatores — aumento da taxa de investimento, crescimento econômico sem restrição externa, redução da pobreza e da desigualdade —, o que ocorre apesar de apenas parte do dever de casa ter sido feita. Certamente, permanecem problemas de redefinição do papel do Estado, além de racionalização do gasto público, de maneira a garantir recursos para áreas críticas de infraestrutura física, leiam-se transportes e energia, e de qualificação do capital humano, problemas que correm o risco de pôr a perder a tendência econômica e social que se configura como claramente favorável.

O objetivo deste texto é de, a partir das evidências de queda continuada da pobreza que se verifica desde 2004, atingindo mínimos absolutos na história do país, examinar aspectos relacionados com a forte expansão da política de transferência de renda, e do Bolsa Família especificamente, como carro-chefe da política social do governo federal. Embora, como se sabe, as transferências não sejam o determinante principal da queda recente da pobreza, têm, considerando os montantes envolvidos, papel relativamente importante, por serem focalizadas. Este texto tratatá das mudanças que vêm ocorrendo na operacionalização do programa, reforçando sua base institucional e melhorando o mecanismo de transferência de renda *stricto sensu*, assim como dos aspectos polêmicos relativos às condicionali-

dades e às *portas de saída* do programa. Enfocarei ainda a superposição dos *novos* programas de transferência assistenciais, criados desde meados da década de 1990, a maioria deles unificados no Bolsa Família, aos programas constitucionais preexistentes, voltados para os idosos e os portadores de deficiência pobres, uma vez que esta superposição contraria os objetivos desejáveis de racionalidade, coerência e eficácia da política pública.

O texto está assim organizado: na próxima seção, à guisa de pano de fundo, será apresentada e comentada a evolução recente das proporções de pobres e indigentes, bem como aspectos relativos a mudanças que vêm ocorrendo na espacialização e caracterização da pobreza no Brasil. A terceira seção trata do Bolsa Família e da necessidade de redesenhar os programas assistenciais de transferência de renda, compatibilizando parâmetros e formas de operação do Bolsa Família e dos programas constitucionais preexistentes. Finalmente, a quarta seção alinhava recomendações quanto à integração dos programas de modo a preservar a coerência das transferências assistenciais no âmbito da política social.

O declínio recente da pobreza

Nos três últimos anos, os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) têm mostrado um declínio continuado da pobreza e da indigência, medidas a partir da renda das famílias. Essa evolução, que acompanha o comportamento favorável da atividade econômica com um componente distributivo muito bem caracterizado, é vista com alívio depois do longo período de resultados oscilantes que se seguiram ao Plano Real. Assim, embora a melhoria da renda na base da distribuição, que ocorreu após a estabilização monetária, tenha sido ímpar na sua intensidade e permanência, pouco se avançou nos anos seguintes. A partir da proporção de pobres de 33,2% em 1995, os indicadores de pobreza oscilaram em torno desse patamar conforme a conjuntura econômica. Os resultados da crise de 2003 — quando tanto a proporção de pobres quanto a de indigentes[1] apresentaram um repique, atingindo 35,6% e 10%, respectiva-

---

[1] Define-se como pobres aqueles cuja renda familiar *per capita* se situa abaixo do valor necessário para atender a todas as necessidades básicas, enquanto indigentes são

mente — tornaram evidente o fracasso do período pós-estabilização em termos de melhoria da renda dos mais pobres. No entanto, outros indicadores de condição de vida revelavam uma história muito menos adversa.

Assim, o acesso a serviços de saneamento melhorou, embora permaneçam déficits importantes de esgotamento sanitário, que afetam tanto pobres quanto não pobres, embora prejudiquem infinitamente mais os pobres. Melhoraram continuamente as condições de habitação no que se refere à durabilidade dos materiais empregados, à lotação dos cômodos e a outros itens de conforto dos domicílios, como posse de bens duráveis, e isso apesar do comportamento da renda.[2] A frequência à escola e o acesso a serviços de saúde aumentaram, embora permaneçam problemas sérios de qualidade. Essas mudanças positivas da condição de vida podem ser sintetizadas pelo comportamento dos indicadores de esperança de vida e de queda da mortalidade infantil, que vêm melhorando de forma sustentada ao longo do tempo.

Essa evolução ambivalente — estagnação da renda dos pobres, mas acompanhada de melhorias em sua condição de vida — tornou-se francamente positiva desde 2004, quando a renda dos mais pobres se elevou, em função da conjuntura econômica favorável e da expansão das transferências de renda, com impacto direto sobre os indicadores de pobreza e de indigência do ponto de vista da insuficiência de renda.

O gráfico apresenta a evolução da pobreza e da indigência desde 1995, o que permite verificar os progressos sustentados a partir de 2003. Cabe notar que, no caso da pobreza, a queda observada nos dados mais recentes, relativos a 2006, é a mais acentuada desde a estabilização. No caso da indigência, em 2006, o ritmo de queda da proporção se manteve, apesar

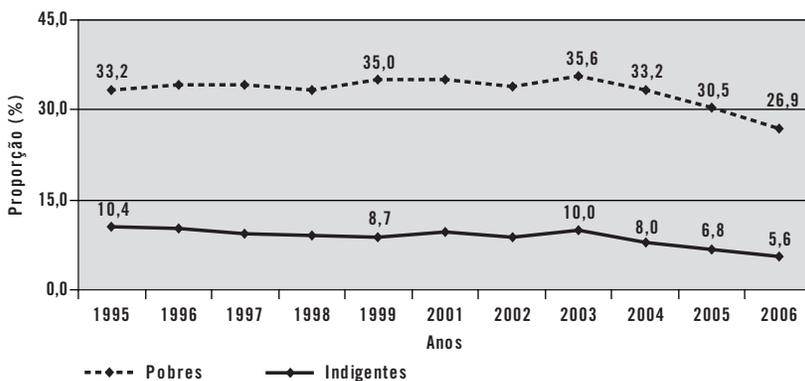
---

aqueles cuja renda é inferior ao valor necessário para atender aos custos apenas de alimentação. São utilizadas a cada ano 24 linhas de pobreza e 24 linhas de indigência, de modo a levar em conta os diferenciais de custo de vida para os pobres em diferentes locais de residência.

[2] É esclarecedor sobre o perfil do pobre no Brasil o fato de que, apesar de o valor das linhas de pobreza variar de R$ 71,80 a R$ 280,14 por pessoa/mês, cerca de 85% dos pobres têm televisão em cores em seu domicílio. Para uma discussão mais detalhada sobre o perfil dos pobres, ver Rocha, 2008.

da expansão nominal de 22% e real de 19% do dispêndio do Bolsa Família, que beneficia mais diretamente os indigentes do que os pobres.

Apesar dos progressos irrefutáveis e empiricamente comprováveis na redução da pobreza sob qualquer ponto de vista, isto é, da renda, das condições de vida ou do grau de desigualdade, é frequente a incredulidade a esse respeito, o que se explica muitas vezes pelas evoluções locais diferenciadas da pobreza. Assim, enquanto ocorria uma queda sustentada da pobreza nas áreas rurais (a proporção passou de 41,5% em 1995 para 29,4% em 2006), não houve progressos nas áreas metropolitanas (31,2% em 1995 e 31,3% em 2006).

Evolução da proporção de pobres e indigentes (%) 1995-2006

Nota: Exclui área rural da Região Norte.

A pobreza nas metrópoles tem, naturalmente, maior visibilidade e repercussão nacional, sendo o fenômeno frequentemente generalizado para o país de forma indevida. Há que se reconhecer, no entanto, que a metropolização da pobreza torna mais complexo o problema a tratar e mais cara sua solução, já que, nessas áreas, os efeitos adversos da pobreza são potencializados pela desigualdade de renda, de riqueza e de poder, criando situações explosivas. Além disso, o mercado de trabalho metropolitano é mais exigente, dificultando a inserção produtiva daqueles com pouca qualificação e que, na área rural, têm, mal ou bem, as atividades de subsistência como alternativa. Como o custo de vida nas metrópoles é

mais elevado para todos, incluindo os pobres, é mais difícil garantir o mínimo necessário à sobrevivência digna, seja através do trabalho, seja através dos benefícios previdenciários e assistenciais.

A esse respeito é importante notar que, apesar da primazia inevitável das metrópoles em termos de poder e influência, os valores-chave para as políticas previdenciária e assistencial, como o salário mínimo e o valor do benéfico Bolsa Família, continuam a ser estabelecidos nacionalmente, passando por cima de diferenciais de custo de vida locais e beneficiando relativamente mais as áreas rurais. Nesse sentido, essas políticas públicas têm contribuído para reduzir de forma mais acentuada a pobreza rural, tradicionalmente a mais crítica, levando a uma convergência dos indicadores de pobreza para as diferentes áreas do país. São assim relativamente mais beneficiados aqueles que, na área rural, têm que fazer face a déficits mais críticos de atendimento de serviços públicos.

Apesar do papel das políticas públicas na redução da desigualdade da incidência da pobreza entre as diferentes áreas do país, é bem sabido e documentado que o comportamento do mercado de trabalho tem sido o principal responsável pelos bons resultados de redução da pobreza obtidos nos últimos três anos. Isso se deve a uma conjunção favorável de fatores, que resultou na expansão da ocupação e em ganhos de rendimento do trabalho mais acentuados na base da distribuição, permitindo reduzir não só a pobreza como a desigualdade.[3] Como é compreensível, variações para mais ou para menos do rendimento do trabalho têm necessariamente um papel preponderante na pobreza, já que esse rendimento corresponde a cerca de três quartos da renda das famílias. No entanto, quando se trata dos determinantes da queda da pobreza e da indigência, é inescapável dar destaque às transferências assistenciais. Estas, embora ainda sejam responsáveis por uma parcela reduzida da renda das famílias, vêm crescendo como resulta-

[3] Vale lembrar que a desigualdade vinha se reduzindo de forma sustentada desde meados da década de 1990, mas numa conjuntura adversa, em que o rendimento médio declinava. A política de valorização real do salário mínimo representou uma proteção efetiva dos rendimentos mais baixos, fossem eles os do trabalho, ou os previdenciários e assistenciais, reduzindo a desigualdade e evitando um resultado mais adverso no que concerne à pobreza enquanto insuficiência de renda até 2003.

do de políticas de Estado. Ademais, como são focalizadas, acabam por ter um impacto mais acentuado sobre a pobreza e a indigência. No período 1999-2005, o valor real das transferências assistenciais cresceu 166,7%, enquanto o rendimento do trabalho aumentou 19,7%, fazendo com que sua participação na renda das famílias pobres chegasse a 6,1% em 2005.

Esse crescimento das transferências assistenciais se deu pela expansão da clientela atendida tanto por programas constitucionais (Benefícios de Prestação Continuada — BPC/Lei Orgânica da Assistência Social — Loas), quanto por novos programas como o Bolsa Família (BF), além de pelos efeitos de valorização real do salário mínimo sobre o dispêndio das transferências constitucionais. Ao final de 2007, o dispêndio total com transferências chegou a R$ 20,5 bilhões e o Bolsa Família consolidou seu papel de carro-chefe da política social do governo, apesar de lhe caber uma parcela menor — 39,6% ou R$ 8,1 bilhões — desse total.[4]

Os programas assistenciais de transferência de renda

Pode-se utilizar políticas diversas para reduzir a pobreza do ponto de vista da renda, sendo as transferências diretas de renda aos pobres uma delas. Propostas de introdução de novos programas de transferência de renda no Brasil vieram à tona desde o final da década de 1980,[5] para fazer face, de forma imediata, à estagnação dos índices de pobreza em níveis elevados e à desigualdade de renda característica da pobreza no Brasil.[6] Depois de experimentos em escalas diversas e visando o atendimento de clientelas diferenciadas, os programas federais criados desde meados dos

---

[4] Os dados referem-se ao acumulado até novembro de 2007. Os dados relativos a dezembro de 2007 não estavam disponíveis quando da redação deste texto.

[5] Já existem no Brasil, desde a década de 1970, programas de transferências de renda assistenciais para a proteção de idosos e portadores de deficiência de baixa renda, hoje operando paralelamente ao Bolsa Família e demais "novos" programas de transferência de renda criados desde meados da década de 1990. A superposição dos dois tipos de programa de transferência de renda será tratada mais adiante.

[6] Cabe destacar os projetos de lei de iniciativa do senador Suplicy sobre um programa de garantia de renda mínima, assim como a proposta do Bolsa Escola, incorporada ao programa de governo do Partido dos Trabalhadores para as eleições presidenciais de 1989. A respeito, ver Suplicy, 1992; e Rocha, 2006.

anos 1990 foram unificados com algumas modificações de parâmetros operacionais sob o atual Bolsa Família em 2003.[7]

Embora o Bolsa Família esteja hoje consolidado, tendo atingido, no final de 2006, a meta de atendimento de 11 milhões de famílias estabelecida pelo governo federal, persistem controvérsias sobre sua oportunidade e sua eficácia. Discutiremos a seguir alguns aspectos relativos a objetivos e operacionalização do programa, assim como seu papel no contexto de uma política antipobreza.

Aspectos relativos a objetivos e operacionalização

É incontestável que, desde a implantação do Bolsa Escola no município de Campinas e no Distrito Federal em meados da década de 1990 ao Bolsa Família de hoje, progressos importantes foram realizados não só em termos de operacionalização, como do entendimento das possibilidades e dos limites de programas desse tipo. Controvérsias entre especialistas, frequentemente divulgadas pela imprensa, têm sido úteis para correções de rumo, assim como para o esclarecimento da sociedade e dos agentes diretamente envolvidos.

Cabe lembrar que as mudanças introduzidas em 2003 pelo governo Lula incluíram a universalização do programa, visando atender a todas as famílias pobres, com crianças ou não, uma decisão que não teve a aprovação irrestrita dos especialistas. Sem dúvida, a operacionalização do programa seria mais fácil com a ancoragem nos serviços de educação e saúde, além do que, ao mesmo custo, o programa poderia garantir uma proteção mais abrangente às crianças, que desempenham um papel estratégico no rompimento do círculo vicioso da pobreza. Muitos veem com desalento o fato de, por exemplo, o Bolsa Família ter um impacto educacional tão pouco expressivo.[8]

---

[7] Além dos programas implementados pelos governos municipais, principalmente seguindo o formato do Bolsa Escola, foram criados pelo governo federal o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o Bolsa Alimentação, e o próprio Bolsa Escola, além do Cartão Alimentação, no início do governo Lula.

[8] Tratando do BF no âmbito das políticas sociais, Schwartzman (2007) afirma que "seu impacto educacional tem sido, na melhor das hipóteses, marginal".

Apesar de se propor a atender a todas as famílias pobres, o programa tem o mérito de estabelecer um teto de renda muito baixo para a obtenção do benefício por famílias sem crianças, além de prever valores adicionais associados à presença de crianças nas famílias pobres.[9] Isso significa que famílias com crianças ainda se beneficiam de uma proteção maior do programa. Outrossim, o valor não chega a representar um desestímulo à inserção produtiva dos beneficiários, exceto naqueles casos de evidente exploração do trabalhador, que, por isso, devem ser combatidos.

Com a unificação da maioria dos "novos" programas sob o Bolsa Família em outubro de 2003, ocorreram progressos na sua institucionalidade, o que implica, por exemplo, melhor definição do papel dos agentes envolvidos, maior clareza de regras e procedimentos, regularidade e confiabilidade do pagamento mensal do benefício.[10] O pagamento mensal sem interrupções deu credibilidade ao programa, sendo um aspecto de fundamental importância para os beneficiários, que passaram a poder contar, de fato, com a renda adicional.[11] Foi mantido e fortalecido o vínculo de colaboração entre o governo federal — responsável pela gestão do programa e pelo pagamento dos benefícios — e os governos municipais — responsáveis pelo cadastramento e pela infraestrutura necessária ao cumprimento das condicionalidades. O pagamento do benefício via cartão magnético, assim

---

[9] O valor básico de R$ 60,00 por mês e por família para todas as famílias com renda *per capita* de até R$ 60,00 pode ser acrescido de R$ 18,00 por criança até 15 anos, limitado a três crianças por família. As famílias com renda *per capita* entre R$ 60,01 e R$ 120,00 qualificam-se apenas ao benefício variável associado à presença de crianças. Em consequência, o valor do benefício concedido pelo programa variava, no início de 2008, de R$ 18,00 a R$ 114,00 por mês e por família. Para fins de comparação, o valor do salário mínimo mensal era de R$ 380,00.

[10] Em dezembro de 2007 ainda foram pagos 322 mil benefícios dos programas remanescentes no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), permanecendo o Peti fora do âmbito de ação do ministério.

[11] Na segunda metade da década de 1990, por motivos administrativos, orçamentários e outros, o pagamento mensal dos benefícios do Bolsa Escola já na sua fase federal, que ainda se fazia com a intermediação dos municípios, era frequentemente descontinuado, o que criava problemas tanto para os beneficiários, quanto para os gestores municipais do programa.

como o uso sistemático do Cadastro Único[12] para fins de acompanhamento e controle são medidas positivas, que criam obstáculos ao uso clientelista do programa no nível local.

O Cadastro Único, que contém informações sobre as características das famílias pobres e de seus membros, pode tornar-se um instrumento central para a gestão do programa. É provável que a atualização contínua e o gerenciamento ativo do cadastro venham permitindo aperfeiçoar a focalização. A Pnad 2004 revelou que havia ainda uma significativa clientela de 5 milhões de famílias, que, apesar de elegíveis, não recebiam qualquer benefício; e que, em contrapartida, havia algum vazamento de benefícios para famílias com rendas superiores às previstas pelo programa.[13] O suplemento da Pnad 2006[14] permitirá verificar a focalização recente, além de realizar o confronto de características das famílias no Cadastro Único e na pesquisa domiciliar.

Apesar das melhorias operacionais no que concerne ao seu objetivo específico de transferir renda, o programa tem sido frequente objeto de polêmica em relação a dois aspectos: o papel das condicionalidades e as "portas de saída".

As denominadas condicionalidades são as contrapartidas exigidas dos beneficiários quanto a vacinação, frequência à escola pelas crianças e acompanhamento pré-natal e pós-puerperal. Quando não atendidas levam, em última instância, à suspensão do benefício. Apesar de seu caráter compulsório ter como objetivo a melhoria das condições de vida das famílias assistidas, existem problemas de oferta dos serviços em questão. Assim, por exemplo, apesar de já ter sido praticamente atingida a universalização do acesso à escola das crianças na faixa etária da escolaridade obrigatória, a correção das conhecidas deficiências das escolas e do ensino ministrado não tem ocorrido como o desejado, tornando frequentemente burocrático e inócuo um eventual controle de presença das crianças em famílias bene-

---

[12] O Cadastro Único foi criado em julho de 2001, durante a administração de Fernando Henrique Cardoso, mas só passou a ser operado efetivamente a partir de 2004.

[13] Rocha, 2006.

[14] As informações do Suplemento da Pnad 2006 foram divulgadas em março de 2008.

ficiárias do Bolsa Família, que tem como objetivo romper o círculo vicioso da pobreza. Schwartzman (2006) mostrou que dos sete aos 13 anos, 90% das crianças frequentam a escola regularmente, de modo que o Bolsa Família não poderia ter o papel relevante de indutor da frequência à escola.[15] Esse fato significa, ademais, que as deficiências de aprendizagem reveladas por testes como o Pisa têm que ser imputadas à má qualidade do ensino e a deficiências do funcionamento da escola de maneira mais geral, e não ao absenteísmo. Mesmo tendo sido detectado algum diferencial na presença à escola entre os beneficiários e não beneficiários do então Bolsa Escola (diferencial máximo de 11,5 pontos percentuais no décimo de renda familiar mais baixo), pode-se depreender que a presença é, em última instância, pouco relevante se não há aprendizado por parte dos que estão presentes.

Nesse contexto, o desafio não é fazer cumprir a contrapartida, mas melhorar a qualidade do ensino para garantir que a presença da criança na escola signifique aprendizado efetivo. É fundamental evitar o desinteresse, e que crianças sejam deixadas para trás,[16] o que causa repetência e culmina com o abandono da escola sem que a escolaridade básica tenha sido concluída. Mas isso depende fundamentalmente de iniciativas educacionais fora do âmbito do programa de transferências.[17]

Assim, embora as crianças de famílias pobres sejam as principais vítimas das atuais deficiências do ensino básico no Brasil, há que separar o que o programa de transferência de renda pode realizar do que está fora de sua competência. Temos, por exemplo, sólidas evidências empíricas de que faltas à escola não se dão por conflito com o trabalho,[18] de modo que o Bolsa Família não tem o potencial de afetar o trabalho precoce, o que

---

[15] Schwartzman (2006) com base na Pnad 2001.

[16] A mudança de estratégia é essencial para fazer a escola mobilizar-se para que todas as crianças progridam, na linha adotada pelo US Department of Education ("No Child Left Behind"). Além disso, trata-se de adotar de forma generalizada e sob controle estrito as práticas educacionais que reconhecidamente "funcionam".

[17] Sobre a necessidade inadiável de reformas educacionais, ver Oliveira, 2006.

[18] Schwartzman (2006) mostrou que, mesmo no quinto mais baixo da distribuição de rendimentos, apenas 5% dos beneficiários do Bolsa Escola citaram o trabalho como razão para faltar à escola.

caberia ao Peti fazer, com atividades em tempo integral. Apoio pedagógico e atenção especial às crianças logo que apresentem dificuldade de aprendizado são medidas dispendiosas, mas essenciais para que o acesso universal à educação possa desempenhar o papel fundamental de redutor das desigualdades e eliminação da pobreza absoluta.

Quanto à preocupação com as "portas de saída" do programa e da pobreza, é essencial colocar a questão em bases realistas. A clientela do programa é pobre devido a deficiências importantes de capital humano, que dificilmente podem ser sanadas no curto prazo. Isso porque, embora a inserção no mercado de trabalho exija qualificação crescente, sendo oito anos de escolaridade o nível mínimo aceito pelo mercado, existe um enorme contingente de 8 milhões de indivíduos de 18 a 25 anos, portanto jovens, que não completaram a educação básica.[19] Nesse contexto de "descasamento" entre demanda e oferta de mão de obra segundo o nível de qualificação, a transferência assistencial representa para as famílias muito pobres a garantia de alguma renda de forma estável e previsível, até que, em algum momento no futuro, provavelmente não antes do transcurso de uma geração, o déficit de qualificação esteja sensivelmente reduzido.

Ademais, as transferências não podem eliminar de imediato a pobreza em função do baixo valor do benefício — o que, é importante enfatizar, não significa recomendar que seu valor seja aumentado. Simulações feitas supondo a cobertura total das famílias elegíveis com base nas regras do Bolsa Família mostram que o impacto sobre os indicadores de pobreza são necessariamente limitados,[20] permitindo apenas amenizar

---

[19] Dos indivíduos em idade ativa (entre 10 e 65 anos de idade), 46,9% tinham menos de oito anos de escolaridade. Mesmo entre os jovens de 18 a 25 anos, 29,6% destes, o que correspondia a 8 milhões de pessoas em 2005, não tinham completado os oito anos de escolaridade básica. Ver Rocha, 2007.

[20] Simulações realizadas com base nos dados de rendimento da Pnad 2002, quando o Bolsa Família ainda não existia e os outros "novos" programas tinham cobertura muito limitada, revelaram uma queda potencial da proporção de pobres no país de 2,9 pontos percentuais (de 34% para 31,1%) e de 6 pontos percentuais (de 45% para 39%) no caso da razão do hiato. O valor da transferência não possibilita que a maioria dos beneficiários ultrapasse a linha da pobreza, mas ocorre sempre algum aumento da renda e consequente redução do hiato, com alguma melhoria concomitante do nível de bem-estar dos beneficiários.

os efeitos da pobreza, estando longe de eliminá-la. Não cabe, portanto, estabelecer limites de tempo para a permanência dos beneficiários no programa, já que sua saída da pobreza depende, essencialmente, de melhorias de sua inserção produtiva, associada a determinantes exógenos ao programa, tais como melhoria do nível de educação/qualificação para o mercado de trabalho, assim como taxa e tipo de crescimento econômico.

O papel das transferências no contexto das políticas social e antipobreza

Embora o Bolsa Família careça da base legal que torne sua manutenção pelo governo federal obrigatória, o enorme número de famílias hoje atendidas — pouco mais de um quinto das famílias brasileiras —, assim como a estrutura criada para a sua gestão lhe dão caráter de estabilidade, sendo improvável, inclusive por motivos políticos, sua suspensão no horizonte previsível.[21] No entanto, ao se tornar a menina dos olhos da política social do governo Lula, o Bolsa Família tem avançado seguindo uma lógica própria, que, em muitos aspectos, se mostra incompatível com outros mecanismos de política social, mesmo da política social antipobreza.

Parte ponderável das resistências ao Bolsa Família vem dos que o qualificam como assistencial, o que, embora irrefutável, não é um vício: a transferência de renda se constitui, tanto para gestores quanto para beneficiários, como a essência do programa, enquanto as iniciativas de promoção social a ele associadas são claramente acessórias. No entanto, a resistência ao caráter assistencial da transferência de renda do BF parece ignorar a existência, desde a década de 1970, de transferências assistenciais que são, ainda hoje, mais importantes que o Bolsa Família em termos do dispêndio realizado.

---

[21] Lavinas e Garçon (2006) destacam que o benefício constitucional é um direito, não podendo, portanto, ser afetado por restrições orçamentárias, enquanto o Bolsa Família pode ter sua demanda não atendida. Embora formalmente isso seja verdadeiro, a concessão de novos benefícios tanto de um quanto de outro programa pode ser afetada, na prática, por restrições orçamentárias.

Trata-se dos benefícios constitucionais pagos a idosos e portadores de deficiências pobres, regulados pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Criado em 1974, esse programa adquiriu a feição atual com as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988: transferências mensais — os chamados benefícios de prestação continuada (BPCs) —, cujo valor é igual ao do salário mínimo, beneficiam idosos e portadores de deficiência com renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Apesar de ser um sistema que poderia estar consolidado devido ao seu tempo em operação, continua se expandindo celeremente, tanto em cobertura — 2 milhões de benefícios em 2000 para 3,1 milhões em 2007,[22]— quanto em dispêndio, em função também da valorização real do salário mínimo — R$ 331,4 milhões e R$ 1,2 bilhão ao mês, respectivamente. Assim, apesar de pagar benefícios que correspondem a 27,9% do número daqueles pagos pelo Bolsa Família, seu dispêndio é 52,1% superior ao do programa de transferências focalizadas mais recente.[23]

Apesar de o BF e o BPC terem como objetivo a proteção dos pobres, apresentam, além de diferenças na base legal, critérios operacionais muito distintos. Assim, embora a renda familiar *per capita* seja o critério de pobreza em ambos os casos, tanto o conceito de família quanto o teto de renda que permite o acesso ao benefício são diferentes, assim como o valor do benefício propriamente dito (ver tabela). A rigor, a diferença no valor dos benefícios dos programas constitucionais e do Bolsa Família pode ser entendida como função da prioridade relativa que a sociedade queira dar aos idosos e portadores de deficiência pobres no conjunto mais amplo de pobres. No entanto, a ausência de normatização e homogeneização dos conceitos de família e de rendimento familiar, assim como do valor do teto de rendas são certamente indesejáveis, revelando a falta de coerência da política antipobreza, que resulta, em parte, do engessamento cons-

---

[22] Dados relativos ao mês de novembro de cada ano. O crescimento médio anual do número de benefícios nesse período — 6,1% ao ano — se encontra em claro descompasso com o crescimento dos agregados demográficos de referência e com o comportamento da renda das famílias.

[23] Valores relativos a 2007 acumulados até novembro. Fontes: Dataprev e Ministério do Desenvolvimento Social.

titucional e, em parte, da implementação atabalhoada de novos programas em função da urgência política. Vale observar que, ao utilizar o salário mínimo como referência, o sistema constitucional tem o valor de seus benefícios reajustados automaticamente a cada ano, enquanto não existe regra estabelecida para o reajuste dos valores transferidos pelo Bolsa Família, que, criados em outubro de 2003, foram reajustados pela primeira vez em 20% em agosto de 2007. Não se trata aqui de postular a elevação do valor dos benefícios pagos pelo BF, mas de evidenciar as incoerências entre os dois sistemas de transferências.

Características operacionais dos dois sistemas de transferência de renda

Características	Constitucional	Bolsa Família
Público-alvo	Idosos e portadores de deficiência pobres	Pobres em geral
Conceito de família	Grupo de pessoas cf. art. 16 da Lei nº 8.213, de 1981 ("conceito previdenciário")	Grupo de pessoas conviventes no mesmo domicílio
Valor do teto de renda*	¼ do salário mínimo	–
Em janeiro de 2008	R$ 95,00	R$ 120,00
Valor do benefício	1 salário mínimo	–
Em janeiro de 2008	R$ 380,00	R$ 18,00 a R$ 114,00

* Renda familiar *per capita*.

Como o objetivo desses sistemas é amenizar as condições de pobreza no presente e reduzir de forma definitiva a incidência da pobreza no futuro, é urgente reconfigurar o desenho da política de transferências assistenciais, unificando os dois sistemas hoje existentes, de modo a maximizar o impacto desejado em face do montante de recursos mobilizados.

Transferências focalizadas e política social

Pode-se antecipar que os bons resultados em termos de redução da pobreza verificados em 2006 devem ter tido continuidade em 2007, como sugerem os indicadores conjunturais quanto ao aumento do emprego e

da renda do trabalho neste último ano. Apesar do comportamento favorável da atividade econômica, que levou à redução da pobreza via mercado de trabalho, as transferências de renda focalizadas continuaram a se expandir celeremente, pelo aumento da clientela e dos valores transferidos. Assim, em 2007, o BPC teve seu dispêndio afetado pela expansão de sua clientela em 5,2% e pelo aumento real de 3,6% do salário mínimo.[24] Quanto ao Bolsa Família, com a meta de atendimento de 11 milhões de famílias atingida no final de 2006, o governo decidiu reajustar o valor dos benefícios em 20% em meados de 2007. A decisão recente de garantir a cobertura do BF aos jovens de 16 e 17 anos representa uma nova expansão do número de beneficiários, de modo que a proposta de orçamento da União para 2008 incluiu um aumento de 18,4% do dispêndio do Bolsa Família em relação a 2007.

A expansão continuada das transferências ocorreu apesar da conjuntura econômica favorável e, portanto, da inexistência de pressões para o aumento dos benefícios assistenciais. Nesse contexto, seria oportuno reexaminar a política antipobreza, compatibilizando seus mecanismos entre si e com os da política social de maneira mais geral. Podem ser identificadas três linhas de ação no que concerne a aperfeiçoamentos desejáveis das transferências assistenciais.

A primeira seria conceber medidas voltadas para a redução da desigualdade dos pobres com relação às transferências assistenciais, diminuindo as diferenças no que tange aos critérios de elegibilidade e aos benefícios proporcionados pelos dois sistemas. A faceta mais óbvia dessa desigualdade é o hiato dos valores pagos pelo BPC e pelo BF, o que significa proteger com intensidade diferente subgrupos de pobres. Os indicadores de pobreza referentes à insuficiência de renda mostram de forma dramática o resultado das diferenças dos dois programas sobre a incidência de pobreza por idade: tomando a proporção de pobres no Brasil, estimada em 30,3% em 2005, essa proporção varia inversamente à idade, chegando a 52,4% entre as crianças de até quatro anos, enquanto era de 9% entre os indivíduos com 60 anos e mais. É importante destacar que, ape-

[24] Evolução ocorrida entre novembro de 2006 e novembro de 2007.

sar da expansão dos novos programas e da evolução demográfica favorável devido à queda da fecundidade, a diferença da proporção de pobres entre crianças e idosos aumentou no período recente, o que certamente não é um resultado desejável.[25] Naturalmente, essas evidências colocam em xeque não só o aspecto distributivo no âmbito das transferências, mas também aspectos mais gerais da política antipobreza, como as relativas às formas mais efetivas de proteger os pobres, e as crianças pobres em particular.

Nesse sentido, uma segunda linha de ação a considerar tem a ver com o papel das transferências no âmbito da política social e, especialmente, da política antipobreza. Há que se utilizar a atratividade do Bolsa Família, que permite obter as informações do Cadastro Único, para promover melhorias de vida para os pobres, em particular no que concerne ao aumento do estoque de capital humano, que é a maneira mais efetiva de romper o círculo vicioso da pobreza. Assim, embora reconhecendo que transferências de renda focalizadas são essenciais diante da enorme desigualdade de renda, e, como já se mencionou, das desvantagens estruturais dos pobres, elas se tornaram, indevidamente, o ponto focal da política antipobreza, colocando em segundo plano iniciativas de fato transformadoras, como as educacionais. Isso é compreensível, já que é mais fácil montar um sistema novo de transferências aos pobres, independente até mesmo do sistema preexistente, do que corrigir as mazelas educacionais, que envolvem um sistema consolidado — anacrônico, deteriorado e crivado de vícios por todos os lados —, além de disputas inevitáveis associadas às necessidades de mudanças de estruturas e dos modos de fazer. Idealmente, o Bolsa Família e o Cadastro Único a ele associado poderiam ser instrumentos para estabelecer mecanismos antipobreza articulados, visando atender às necessidades diversas e diferenciadas de cada família pobre. A atenção *tailor-made* às famílias pobres, *à la* Chile, tem uma complexidade e um custo muito elevado, mas deve ser um objetivo a perseguir, começando por áreas

---

[25] Em 1999, a proporção de pobres entre crianças de 0 a 4 anos era de 54,5% e entre indivíduos de 60 anos ou mais, de 15,9%, mostrando que os progressos realizados desde então beneficiaram muito mais os idosos. Ver Rocha, 2008.

críticas, aliás, como formalmente tem sido proposto desde o início da década de 1990 pelas políticas antipobreza no Brasil. Programas como o Comunidade Solidária, do governo FHC, e o Fome Zero, do governo Lula, levam em conta explicitamente, na sua concepção, a característica multidimensional da pobreza e a conhecida heterogeneidade do contingente de pobres em um país tão grande e diverso como o Brasil. No entanto, as ações antipobreza de fato integradas pouco têm avançado. O objetivo a perseguir é manter as transferências — mas sob um modelo unificado — como apenas um dos elementos de uma política antipobreza verdadeiramente multidimensional.

Finalmente, haveria que considerar os efeitos dos programas de transferência que ultrapassam em muito o escopo da assistência social. Sabe-se, por exemplo, que a atual equiparação das transferências "constitucionais" ao salário mínimo tem o impacto perverso de desestimular a filiação ao regime geral de previdência social. Nesse sentido, seria recomendável introduzir um deságio do BPC em relação ao valor mínimo do benefício associado ao sistema contributivo, com o objetivo de recuperar a atratividade do referido regime geral para os trabalhadores que percebem rendimentos próximos ao valor do salário mínimo.[26] É também necessário estabelecer uma regra de ajuste do valor dos benefícios "constitucionais" desvinculada da do salário mínimo, nos moldes do que já é feito na previdência para valores superiores ao mínimo.[27] Benefícios assistenciais, sejam eles o BPC ou o BF, deveriam estar, pela lógica, sujeitos ao mesmo princípio de reajuste de valor.

---

[26] Giambiagi (2007) não propõe desvincular o BPC do salário mínimo, mas um deságio permanente da ordem de 25%. No entanto, qualquer tipo de mudança requer emenda constitucional.

[27] A equivalência ao salário mínimo é estabelecida pela Constituição. A esse respeito, é interessante lembrar que o Bolsa Família desvinculou o valor da renda familiar *per capita*, usado como critério de elegibilidade, do valor do salário mínimo, o que constituía uma regra geral dos "novos" programas anteriores. Essa desvinculação e o fato de os benefícios do Bolsa Família terem ficado constantes de 2003 a agosto de 2007 foram de importância fundamental para facilitar a expansão rápida da cobertura do programa no período de implantação.

Referências bibliográficas

GIAMBIAGI, Fábio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LAVINAS, L.; GARÇON, S. Gasto social no Brasil: transparência sim, *parti pris* não! *Econômica*, v. 5, n. 1, p. 145-162, 2006.

OLIVEIRA, João Batista Araújo. *Reforma da educação*: por onde começar? Belo Horizonte: Instituto Alfa e Beto, 2006.

ROCHA, Sonia. *Transferências de renda focalizadas* – evidências recentes sobre implementação e impactos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, out. 2006. 30p.

_____. O mercado de trabalho e a inserção produtiva dos jovens. In: *Seminário de Análise dos Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, 2., 2007. Brasília: CGEE/MDS, mar. 2007.

_____. Pobreza: evolução recente e as "portas de saída" para os pobres. In: VELOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Coords.). *A verdadeira revolução brasileira:* integração de desenvolvimento e democracia. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

SCHWARTZMAN, Simon. Programas sociais voltados à educação no Brasil. *Sinais Sociais*, n. 1, p. 114-144, maio/ago. 2006.

_____. Desafios das políticas sociais. In: *Fórum Latino-americano de Políticas Sociais*: abordagens e desafios. Belo Horizonte: s.ed., 2007.

SUPLICY, Eduardo. *Programa de garantia de renda mínima*. Brasília: Senado Federal, 1992.